



# Avskrekkende snubletråd i Baltikum?

av Ida Maria Oma og Kjell Inge Bjerga

**Bidrar NATOs forsterkede fremskutte nærvær i Baltikum til troverdig avskrekking av russisk aggresjon? Hva får Norge ut av militær deltakelse i Litauen?**

## Hovedpunkter

- NATOs forsterkede fremskutte nærvær (eFP) har svakheter, men det er ikke grunnlag for å si at primærfunksjonen som snubletråd mangler troverdighet og ikke bidrar til avskrekking mot Russland.
- For Norge er deltakelsen ressurskrevende, men gir god gevinst. Norske bidrag støtter opp under alliansesolidariteten, NATOs tilpasning til den kollektive forsvarsoppgaven og gir Forsvaret verdifulle erfaringer.

Denne publikasjonen utgis som del av forskningsprogrammet *Security and Defence in Northern Europe* (SNE). Mer om programmet på siste side.

NATO utplasserte i 2017 fire multinasjonale bataljonsstridsgrupper i Baltikum og Polen som et forsterket fremskutt nærvær ([\*enhanced Forward Presence\*](#) – eFP). Det erklærte hovedformålet er å sende et klart signal om at angrep på én alliert er et angrep på hele alliansen. Den brede oppfatning er dermed at stridsgruppene primære hensikt er å danne en avskrekkende *snubletråd* mot Russland.

Norge har bidratt til den tysklede bataljonsstridsgruppen som ble stasjonert i Litauen, først med et mekanisert kompani og våren 2018 med en fjernoppklaringstropp.

Bidrar eFP til troverdig avskrekking av russisk aggresjon? Er militær deltakelse i Baltikum en god investering for Norge? Her drøftes disse spørsmålene, men først redegjøres det for sentrale trekk ved eFP, det norske bidraget, NATOs avskrekking og hva som menes med konseptet snubletråd.

Tross sin beskjedne størrelse er eFP viktig for alliansens evne til avskrekking og kollektivt forsvar og for norske sikkerhetspolitiske interesser. Avslutningsvis ses det nærmere på de gevinstene, men også de utfordringene tilstedeværelsen i Baltikum er forbundet med.



## ENHANCED FORWARD PRESENCE

Beslutningen om å etablere fire multinasjonale bataljonsstridsgrupper – én hver i Polen, Estland, Latvia og Litauen – ble tatt under NATO-toppmøtet i Warszawa i juli 2016. Hver bataljonsstridsgruppe teller i overkant av 1000 soldater. De er knyttet til vertslandenes brigader og ledes av NATO med henholdsvis USA, Storbritannia, Canada og Tyskland i spissen (*framework nations*).

Bakgrunnen for beslutningen går tilbake til 2014. Russlands intervensjon i Ukraina utløste ganske umiddelbare tiltak fra alliansens side for å berolige sine mest utsatte medlemsland. Viktigst var økt alliert nærvær i øst gjennom utvidet luftovervåkning og mer trening og øving i regionen. Den såkalte [\*Readiness Action Plan \(RAP\)\*](#) vedtatt under Wales-toppmøtet i september 2014, bekreftet disse grepene (*assurance measures*) og la samtidig opp til endringer i organisasjon og struktur for å tilpasse alliansen til en ny sikkerhetssituasjon (*adaptation measures*). En viktig del av planen gikk ut på å styrke NATOs hurtige reaksjonsstyrke (NRF) ved å opprette en *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF).

Et vedvarende kjølig klima bidro i perioden mellom Wales og Warszawa til en dreining i NATOs fokus fra å berolige allierte til å avskrekke Russland, og eFP er et konkret uttrykk for dette. Mens det i 2014 fremdeles var skepsis til mer permanent utplassering av styrker i østlige NATO-land, var denne i stor grad borte i 2016.

Selv med Wales-tiltakene på plass gjensto videre bekymringen – særlig i de baltiske land og Polen – for at tilstedeværelsen i øst var så sporadisk, og sannsynligheten for tilstrekkelige forsterkninger til rett tid så tvilsom, at det neppe ville avskrekke Russland og dermed forhindre et *fait accompli* eller liknende. Det forsterkede fremskutte nærværet er ment å skulle bøte på noen av disse svakhetene, særlig ved at det skal utgjøre en troverdig snubletråd som vil utløse større allierte forsterkninger.

Gjennom den kontinuerlige, rotasjonsbaserte tilstedeværelsen av allierte landstyrker, er eFP en form for politisk-strategisk kom-

munikasjon. Formålet er å sende et tydelig signal om at NATO tar sikkerheten til de baltiske landene og Polen på alvor, noe som bidrar til å berolige disse landene. Samtidig demonstrerer alliansen vilje og evne til kollektivt forsvar (avskrekking). I siste instans skal bataljonsstridsgruppene settes direkte inn i oppholdende strid sammen med vertslandenes egne styrker.

## NORSKE STYRKER I LITAUEN

Norges bidrag til den tysklede bataljonsstridsgruppen var fra mai til desember 2017 [en mekanisert kompanistridsgruppe på om lag 200 personell](#). Den var stridsvogntung og oppsatt med utgangspunkt i Telemark bataljon. Fra januar og frem til sommeren 2018 bidrar Norge med [en fjernoppklaringstropp fra Etterretningsbataljonen på om lag 30 personer inkludert støttefunksjoner](#). Den tysklede bataljonsstridsgruppen som sådan består av tre til fire manøverenheter samt stabs- og støttefunksjoner.

De norske soldatene har base sammen med resten av bataljonsstridsgruppen i Rukla sentralt i Litauen. Ut over kontinuerlig deltakelse fra tysk og nederlandsk side har Belgia, Luxembourg, Frankrike og Kroatia bidratt til styrken. Bataljonsstridsgruppen samarbeider tett med den litauiske *Iron Wolf*-brigaden, som også har hovedkvarter i Rukla.

## NATO OG AVSKREKKING

Avskrekking av en potensiell motstander er et viktig element i sikkerhetspolitikken. Formålet er å få en motstander til å avstå fra å angripe ved å påvirke vurderingen av kost og nytte. USA og NATO holder seg samlet med så store defensive styrker, inkludert kjernevåpen, at en rasjonell motstander i utgangspunktet kan forventes å ikke ta risikoen ved et angrep. Det er også viktig å ha nok styrker i utsatte og strategisk viktige områder til at en motstander nektes å operere der ("deterrence by denial"). Samtidig kan alliansen raskt skifte til en strategisk og taktisk offensiv. Det vil si at den har våpen som gjør det mulig å slå til offensivt, straffe motstanderen og trappe opp situasjonen



(“deterrence by punishment”), spesielt dersom nektelsen ikke virker.

Den sikkerhetsgarantien som ligger i dette for alliansens medlemsland, er avhengig av at USA og NATO faktisk vil reagere hvis en aggressor foretar seg noe mot et medlemsland. Hvis det kan sås tvil om dette, er ikke avskrekkingen troverdig. Siden signeringen av Atlanterhavspakten i 1949 har det derfor vært viktig for medlemslandene å ha nok militære styrker, særlig i havområdene og utsatte landområder nært Sovjetunionen/Russland, til at det umiddelbart etableres en kampsituasjon hvis man angripes, desto mer dersom det bare dreier seg om et begrenset og kortvarig angrep med fare for et raskt *fait accompli*. Frykten for denne typen “land grab”-fremstøt fra øst næres i dag særlig gjennom at russerne stedvis har et betydelig lokalt styrkeovertak og at det kan være uvisshet rundt den allierte viljen til handling i slike tilfeller.

### SNUBLETRÅDER SOM AVSKREKKINGS-KONSEPT

En liten militær styrke med primæroppdrag raskt å ta opp kampen og skape en krigssituasjon som trekker inn alliansen, kalles snubletråd. Den avskrekkende effekten (“deterrence by tripwire”) ligger ikke primært i styrkens egen kampkraft, men i at den vil skape krigshandlinger av et slikt omfang at USA og NATO må gripe inn med forsterkninger i henhold til Atlanterhavspaktens artikkel V om kollektivt forsvar. De allierte franske, britiske og amerikanske *forward defence*-styrkene som var stasjonert i Berlin under den kalde krigen, hadde en slik funksjon.

Snubletrådstenkingen kom inn i det norske forsvarskonseptet på slutten av 1950-tallet. På samme måte som i Berlin måtte det være stående styrker i Øst-Finnmark som umiddelbart ville ta opp kampen hvis sovjetrusserne krysset grensen, selv om det bare dreide seg om et begrenset angrep for å utvide perimeterforsvaret rundt basene på Kolahalvøya.

Den norske beroligelsespolitikken overfor russerne åpnet imidlertid ikke for annet enn mindre, nasjonale styrker i Finnmark i freds-

tid. Snubletråden her skilte seg dermed fra snubletråden i Berlin, hvor de amerikanske styrkenes deltakelse garanterte for at USA ville komme sine egne til unnsetning hvis de ble angrepet.

Det er særlig to spørsmål som må stilles når det gjelder troverdigheten til slike snubletråder som legges nært opp til Russland. For det første: Hvor store styrker er nødvendige? Er styrkene for små, og særlig hvis de bare er nasjonale, risikerer man at de mister troverdighet og ikke virker avskrekkende nok. Er de for store, spesielt hvis de er multinasjonale med deltakelse fra stormaktene, risikerer man at de provoserer og dermed øker spenningsnivået og krigsfaren slik at de ikke lenger er avskrekkende, men tvert imot kan fremprovosere en form for forkjøpsangrep fra et presset Russland.

Det andre spørsmålet er hvor omfattende kamphandlingene må være for å utløse alliert hjelp. Det er vanskelig å si hvor store tap som må til for å være sikker på at allierte griper inn. Dette usikkerhetsmomentet forsterkes dersom snubletråden utelukkende består av nasjonale styrker.

I eksempelet med Finnmark har det gjennomgående vært uro på norsk side for at begrensede, kortvarige kamper mellom russiske og norske styrker ikke vil være nok til at alliansen setter alt på spill for å stoppe en mindre “land grab”. Under NATOs strategiske konsept *Massive Retaliation* (1954–1967) ble dette satt på spissen. Ville USA risikere et globalt kjernefysisk ragnarok for Kirkenes?

Dette spørsmålet ble mindre fremtredende etter at alliansen i 1967 endret strategisk konsept til *Flexible Response*, som åpnet for mer begrensede allierte reaksjoner. Frem til i dag har Norge dessuten tatt grep for å styrke snubletrådens troverdighet, blant annet ved å ha øvings- og treningsaktiviteter som holder allierte styrker i Norge. I det øyeblikk disse kommer i befatning med en motstander på norsk jord, er i hvert fall de landene de kommer fra umiddelbart involvert.

NATOs etablering av eFP aktualiserer snubletråds-problematikken og en rekke andre spørsmål knyttet til avskrekking, på samme måte som det aktualiseres av rotasjonsstyrken med US Marines i Trøndelag (fra 2016)





og landmaktutredningens anbefaling (2017) om å reetablere en stående norsk landstyrke i Porsanger. Her drøftes først og fremst hvorvidt eFP bidrar til troverdig avskrekking og hva Norge får ut av det, men noen av funnene er relevante også for diskusjonen om behovet for stående nasjonale og allierte styrker på norsk jord.

### **BIDRAR EFP TIL TROVERDIG AVSKREKKING?**

Etableringen av det forsterkede fremskutte nærværet i øst fremstilles gjerne som en politisk solskinnshistorie om alliert samhold og handlekraft. Det fremholdes også at eFP på kort tid har blitt en troverdig "deterrence by tripwire", omtrent som de allierte styrkene i Berlin var det under den kalde krigen.

Vi spør oss likevel om det kan være skyer på horisonten og vil se nærmere på hvorvidt eFP virkelig bidrar til en troverdig avskrekkingseffekt i dagens trusselbilde. I hvert fall fem spørsmål springer en i øynene på dette punkt.

Det første og grunnleggende spørsmålet er om de fire bataljonsstridsgruppene med omlag 4000 personell er nok til å utgjøre en troverdig snubletråd som virker avskrekking på Russland. Flere kritikere hevder at fire stridsgrupper er for lite, da de ikke vil makte å forhindre en rask russisk seier. Til det er de russiske styrkene i området for store, moderne og effektive. De står også oppmarsjert så vidt nært og er på så høy beredskap at de vil kunne gjennomføre et overraskelsesangrep med overveldende kampkraft i luften, på bakken, og med støtte fra stridskreftene i Kaliningrad. Dette utgjør en fellesoperativ styrke som bataljonene ikke kan måle seg med, ei heller i kombinasjon med USAs separate tiltak for økt nærvær i øst (en roterende brigade med base i Polen) og vertslanenes egne styrker.

Sett under ett er det også betydelige mangler hva angår ildkraft og beskyttelse for den allierte tilstedeværelsen sammenliknet med russiske kapasiteter. Sjø- og luftmakt er dessuten så langt ikke innbakt i eFP-konseptet.

Fra kritisk hold hevdes det også at det fremskutte nærværet er for lite til å sende et

tydelig signal om den allierte viljen til å ta en større og blodig kamp om Baltikum og Polen. Dette aktualiseres hvis spørsmålet om gjen-erobningskrig reises.

Dersom russerne rykker inn, vil gjenerobring av disse områdene innebære formidable kostnader i tap av allierte liv og materielle ødeleggelser, i tillegg til at sivilbefolkningen i området vil rammes hardt. Samtidig vil det være betydelig fare for at krigen spres fra Østersjøområdet til hele den nordeuropeiske regionen, og krigen kan eskalere til bruk av kjernevåpen med de mest brutale konsekvenser. Det kan åpenbart reises spørsmål om 4000 soldater er en overbevisende forsikring om at alliansen vil ta en slik kostnad for å holde Baltikum og Polen, særlig dersom russerne bare tar en mindre del av området.

Her må det sies at de fire stridsgruppene i sum er fullt på høyde med de snubletrådene som ble lagt ut mot øst under den kalde krigen. Dette gjelder både om vi ser til Berlin og ikke minst til Finnmark, og begge steder antas altså snubletrådene å ha gitt den ønskede avskrekkingseffekt. Stridsgruppene i Baltikum og Polen er dessuten satt opp med tungt, slagkraftig stridsmaterie, og ved et militært angrep vil det utvilsomt oppstå en dramatisk kampsituasjon med betydelige tap av liv og store ødeleggelser på begge sider. Til dette kommer at bataljonsstridsgruppene er multinasjonale. Dermed vil de landene de kommer fra, blant dem store og viktige allierte som USA, Storbritannia og Tyskland, ha et sterkt incentiv til å engasjere seg, om ikke annet så for å komme sine egne til unnsetning.

Kritikerne overser også gjerne et sentralt moment i alliansens vurdering av omfang og innretning på sitt fremskutte, forsterkede nærvær, nemlig balansegangen mellom å avskrekke og berolige Russland. Det er små marginer. Hvis styrkene forsterkes ytterligere, er det en fare for at de oppfattes som offensive og klart truende på russisk side. Dette vil kunne føre til mottiltak, eskalere situasjonen og i verste fall utløse et russisk forkjøpsangrep. I en slik situasjon vil russerne kunne påberope seg hjemmel i folkeretten for å forsvare seg mot en styrkeoppbygging



på grensen som de tolker som forberedelser til et angrep på Russland. Slike vurderinger ligger trolig bak holdningen i flere NATO-land om at eFP i dag er på et hensiktsmessig nivå.

Det andre spørsmålet vedrørende snubletrådens troverdighet er om styrkens multinasjonalitet bidrar til å svekke bataljonenes stridsevne slik at de blir militært irrelevante dersom det kommer til kamp.

Multinasjonalitet er som nevnt i seg selv viktig for å styrke snubletrådkonseptet. Samtidig gir multinasjonalitet en rekke utfordringer for en militær styrke som på minutters varsel skal være i stand til å føre oppholdende strid inntil større allierte forsterkninger er på plass. Det er ulike politiske, rettslige og operative praksiser i de landene som deltar. Kontinuerlig rotasjon og utskifting av personell forsterker utfordringene. I tillegg bruker landene mye ulikt materiell, og det er betydelige kulturelle forskjeller, eksempelvis når det gjelder tilnærming til hierarki og ledelse.

Forhold som ulike prosedyrer, sambandsløsninger og språk skaper samarbeidsproblemer i flernasjonale forband, så også i eFP. Det er vanskelig å eliminere slike problemer, selv om man er klar over dem og står i et langvarig samarbeid med gode muligheter for samtrening. I NATO er dette en velkjent problemstilling tilbake til den kalde krigen, og erfaringsrapporter viser at den ble reaktualisert og forsterket med alliansens operasjoner på Balkan i 1990-årene og senere i Afghanistan. Dette har sammenheng med økt innslag av multinasjonalitet på lavere nivåer, som at mindre enheter fra mange nasjoner settes sammen under brigade-nivået.

Det har videre sammenheng med operasjonenes økende kompleksitet og risiko. Samarbeid og samvirke på lavt nivå er spesielt utfordrende i risikofylte situasjoner der feilmargenene er små og det er lett å falle tilbake på kjente størrelser, som morsmål og drillede teknikker, taktikker og prosedyrer (TTP-er). Dessuten har fremdeles mange allierte land unike sambands- og krypteringsløsninger, noe som kompliserer effektiv kommunikasjon når det trengs som mest.

Forskjellige regelsett for bruk av makt (*Rules of Engagement* – ROE) som følge av ulike politisk-rettslige rammer, er også problematisk i risikofylte situasjoner.

Samtidig er det grunn til å spørre om problemene er så store at de *kraftig* svekker den samlede stridsevnen og overskygger fordelene ved multinasjonalitet. De fire stridsgruppene består av styrker fra land med lang erfaring i å utvikle og anvende felles standarder og å operere sammen. Det kan trekkes på relativt ferske erfaringer fra Afghanistan, andre internasjonale operasjoner og felles øvelser. Særlig som resultat av det omfattende og langvarige samarbeidet i Afghanistan har de allierte tatt et stort sprang videre hva angår interoperabilitet.

Det er riktignok snakk om en annen type operasjoner i Baltikum og Polen. Det lar seg likevel gjøre å tilpasse og videreutvikle den felles læringen landene har vært igjennom og komme frem til felles forståelse av og prosedyrer for hvordan striden skal føres i dette området og hvilke rammer som gjelder.

Tidligere operasjoner viser at man finner måter å redusere eller omgå utfordringene på. Det er god grunn til å tro at det over tid vil utvikles effektive måter å samvirke på i eFP, og arbeidet med å fjerne hindre for interoperabilitet pågår kontinuerlig. Dette skjer blant annet gjennom felles planlegging, erfaringsutveksling, trening og øving. Det er likevel grunn til å påpeke at tiden til samtrening i multinasjonale styrker sjelden er optimal, og at det nok er mer krevende å oppnå effektivt samvirke i bataljoner satt sammen fra mange land (som den tyskledede i Litauen) enn få (som den britiskledede i Estland).

Det tredje spørsmålet knyttet til troverdigheten gjelder ikke bataljonene i seg selv, men om det er sannsynlig at tilstrekkelige allierte forsterkninger vil komme dem til unnsetning i tide. Med andre ord øker snubletrådens troverdighet dersom forsterkninger kan settes inn raskt under enhetlig ledelse.

På den ene side har som nevnt NRF blitt styrket, blant annet med en "spydspiss" (VJTF) med god treningsstandard og kort reaksjonstid. På den annen side rommer ikke NRF særlig omfattende styrker med evne til



rask reaksjon, og reaksjonstiden er dessuten begrenset av politiske og praktiske forhold. Den politiske beslutningsprosessen for å aktivere artikkel V er potensielt sendrektig. Den krever konsensus, noe som kan vise seg vanskelig spesielt i en uklar situasjon mellom krise og krig.

Til dette kommer logistiske og legale utfordringer knyttet til mobilitet og forflytning av styrker og spørsmålet om alliansen kan kontre russisk A2AD-evne – det vil si evnen til å nekte en motstander tilgang til et område. I sum kan de tiltenkte NATO-forsterkningene (VJTF/NRF) risikere å komme for sent og smått til å forhindre en rask russisk seier. Bilaterale forsterkninger er også beheftet med usikkerhet når det gjelder reaksjonstid. Det reiser videre spørsmålet om (sentrale) allierte vil risikere full krig med Russland for å gjenerobre landområder i øst.

Effektiv kommando og kontroll er avgjørende for alt fra reaksjonstid til kampevne og forsterkninger. Prinsippet om klare og entydige linjer (“unity of command”) fra topp til bunn i kommandokjeden, skal være styrende i NATO. Samtidig er en nasjonal kommandolinje parallell med NATOs kommandolinje det normale, og tendensen siden 1990-tallet er stadig mer detaljerte særordninger for hver nasjon.

På toppen av det hele er NATOs kommandostruktur kompleks og sterkt preget av mange år med fokus på krisehåndtering utenfor kjerneområdet. Slike forhold kompliserer enhetlig kommando og kontroll også for eFP, selv om operativ kontroll er avgitt til allierte myndigheter (SACEUR). Det kompliserer også evnen til å lede større operasjoner som innebærer fremføring av forsterkningsstyrker.

Alliansen prioriterer riktignok reform av kommandostrukturen frem mot toppmøtet sommeren 2018, men det er et spørsmål hvor langt NATO er kommet med å innrette den mer mot ledelse av kollektivt forsvar. Sammen med parallelle nasjonale kommandolinjer og begrensninger kan det oppstå en fragmentering av ansvar og myndighet mellom nasjonale og allierte sjef, og også de

allierte sjefene imellom, som undergraver enheten i kommandokjeden. Dette stiller store krav til koordinering på ulike nivåer og kan få alvorlige konsekvenser i en kritisk situasjon.

Et fjerde spørsmål er om alliansens medlemsland over tid vil fortsette å stille nødvendige styrker til eFP (og VJTF/NRF). I eksemplene med Finnmark og Berlin var det sentralt at snubletrådene ble stående over så lang tid at de etablerte et faktum på bakken. Alliansens erfaringer i nyere tid med styrkegenerering til NRF og ulike operasjoner tilsier at dette kan bli en utfordring på sikt. Samlet sett har det vært en nedbygging av styrkene i medlemslandene, og det er kamp om ressursene.

Det kan bli krevende å fortsette å binde opp ressurser til snubletråden i Baltikum og Polen dersom sentrale allierte oppfatter andre trusler som mer presserende, for eksempel utfordringer fra sør. Særlig vil evnen og viljen til å opprettholde et fremskutt nærvær over tid avhenge av russernes prioriteringer og det allmenne spenningsnivået i området. Så lenge dette er høyt og fortsatt fanger oppmerksomheten i Washington, er det god grunn til å tro at alliansen vil fortsette å prioritere styrker til eFP. Skulle spenningsnivået i området derimot avta, eksempelvis som en følge av et generelt bedre klima mellom øst og vest eller fordi Russland prioriterer styrkeoppbygging andre steder langs sin grense, er det naturlig at alliansens nærvær i øst reduseres.

Det femte og siste spørsmålet gjelder bataljonsstridsgruppens relevans i andre scenarier enn konvensjonelle, det som med en upresis samlebetegnelse gjerne kalles “hybride” scenarier.

Det kan argumenteres for at russisk bruk av ukonvensjonelle virkemidler i den hensikt å skape forvirring og svekke det allierte samholdet, er mer sannsynlig enn et konvensjonelt militært angrep. Under 2014-intervensjonen i Ukraina brukte russerne nettopp slike midler, og mye tyder på at suksessen her gav støtet til at Russland videreutviklet sine kapasiteter på feltet.

Det dreier seg om en innholdsrik verk-tøykasse. Den har alt fra ikke-identifiserbare



paramilitære styrker ("grønne menn") og demografi (å spille på russisktalende minoriteter i operasjonsområdet) til økonomi, informasjonsoperasjoner med ulike påvirkningshensikter, cyberoperasjoner og kriminalitet – inkludert likvideringer.

I møte med slike ikke-konvensjonelle operasjoner er det et stort spørsmål hvilken relevans konvensjonelle bakkestyrker har. Selv om det skulle dreie seg om bruk av paramilitære styrker som i Ukraina, vil det lett oppstå forvirring og beslutningsvegring på alliert side fordi det er vanskelig å identifisere dem og fordi deres rettslige status er uklar. Hvis slike styrker har en sivil profil, vil det primært være sivile myndigheters ansvar å håndtere dem, og det kan oppstå betydelige problemer med koordinering av sivil og militær innsats på vestlig side.

Dreier det seg om demografiske, økonomiske, informasjonsmessige eller cyberoperasjoner, vil neppe konvensjonelle bakkestyrker være relevante. I en slik situasjon vil snubletråden dermed trolig ha en begrenset avskrekkende effekt. Snarere kan det tenkes at ensidig alliert satsing på konvensjonelle virkemidler vil bidra til at russerne flytter fokus over til andre virkemidler for å omgå snubletråden og utnytte svakheten som ligger i at NATO er skrudd sammen for å føre militær strid. Samtidig er en militær komponent nødvendig også i møte med "hybride" scenarier, og alliansen kan redusere sin sårbarhet gjennom eksempelvis klare og harmoniserte engasjementsregler.

## GODT NORSK UTBYTTE?

Er militær deltakelse i Baltikum en investering som gir god gevinst for Norge? I en tid der hjemlig forsvarsdebatt kretser rundt Forsvarets evne til å ivareta den nasjonale forsvarsoppgaven, kan det å sende soldater til Litauen kritiseres for å ta oppmerksomhet og ressurser fra den egentlige oppgaven. Selv om bidraget er av begrenset omfang, særlig etter årsskiftet, er det krevende for et lite forsvar å delta med avdelinger i operasjoner ute over tid uten at det går på bekostning av hjemmeoppgaven. Totalbelastningen må også ses i sammenheng med andre forpliktel-

ser i internasjonale operasjoner og til allierte styrkeregistre, eksempelvis NRF.

Det kan videre spørres om Norge isteden burde prioritere å bidra mer på andre fronter i sin internasjonale innsats, som til kampen mot terror, for å vise allierte at man tar betydelig ansvar også for utfordringene fra sør. Kanskje burde Norge dessuten i mindre grad prioritere deltakelse i landbaserte konsepter som eFP, gitt sjø- og luftmaktens betydning i den norske konteksten.

Rent allment er det et spørsmål om Norge deltar for mange steder ute, med for små bidrag, når det kanskje kunne vært mer å hente ved å konsentrere innsatsen om færre og større bidrag. Dette kan potensielt redusere belastningen på logistikk- og støttefunksjoner til fordel for økt operativ evne.

Samtidig er det mange momenter som tilsier at Norge er godt tjent med deltakelsen, sett fra både et politisk og et militæroperativt perspektiv. Et sentralt politisk hensyn er å sikre Norges synlighet som en god bidragsyter til alliansen og bevare oppfatningen av Norge som en lojal alliert. EFP er prioritert fra alliansens side. Norsk deltakelse bidrar således til å demonstrere at Norge bærer sin del av alliansens byrder og dermed selv fortjener støtte dersom behovet skulle oppstå. Etter Afghanistan vises solidaritet og byrdefordeling i operasjoner ute mest effektivt i Baltikum.

For Norge er det dessuten generelt viktig å støtte opp under solidariteten og samholdet i NATO. Dette er helt avgjørende for alliansens troverdighet, herunder den kollektive sikkerhetsgarantiens troverdighet som grunnleggende forutsetning for forsvaret av norsk territorium. Videre er eFP i tråd med hovedlinjen i norsk NATO-politikk, som ble befestet og aksentuert med nærområdeinitiativet i 2008. Den går ut på å tilskynde en utvikling av alliansen der vilje og evne til kollektivt forsvar av eget territorium står i sentrum.

Når det gjelder den kollektive forsvarsoppgaven, kan det innvendes at Norge har særskilte utfordringer og mer enn nok å ta seg av i nord, og at bruk av norske styrker i avskrekkingsøyemed bør avgrenses til inn-





sats på norsk jord. Samtidig er det slik i dagens situasjon at Norge, Norden og Baltikum må forstås som et geostrategisk hele. En direkte militær trussel mot eller et faktisk angrep på Norge, vil mest sannsynlig være et resultat av en eskalerende krise i øst. Slik sett starter det nasjonale forsvaret nettopp der eFP i dag er tilstedeværende.

Deltakelsen i eFP gir også mulighet til å videreutvikle et tett samarbeid på landsiden med Tyskland og Nederland – land som på kort varsel vil kunne inngå i forsvar av Norge. Bidraget i Litauen bygger på et mangeårig samarbeid i rammen av det tysk-nederlandske korpset (1GNC). Dette multinasjonale hovedkvarteret var for øvrig ansvarlig for å sette opp pilotversjonen av alliansens nye spydspiss (VJTF) i 2015. Det tysk-nederlandske samarbeidet danner også rammen for norske innmeldinger til NRF i de kommende år. Dette har mye for seg, ettersom all erfaring tilsier at multinasjonalt samarbeid flyter langt bedre når det gjøres over tid.

Særlig samarbeidet med Tyskland har blitt en viktig strategisk satsing for Norge. Tyskland er et av få europeiske land som kan tenkes å ha et overskudd av militære styrker til operasjoner i Norge ved krise og krig. Samtidig er Tysklands oppmerksomhet delt i flere retninger enn tilfellet er for Norge, som i hovedsak ser til nord. De to landene er nære og likesinnede, men deres strategiske prioriteringer er ikke identiske (se [IFS Insights 2/2018](#)). Det er ei heller sikkert at tyske (og/eller nederlandske) styrker vil være de første til å kjempe side om side med nordmenn i Finnmark. Dersom det for eksempel er mer sannsynlig at bilaterale amerikanske forsterkninger vil være først på plass, er det grunn til å spørre om det er hensiktsmessig å satse “alt” på to partnere i landmilitær forstand.

Det tette samarbeidet på landsiden har både sikkerhetspolitiske og operative dimensjoner. Den operative dimensjonen handler særlig om å bevare og videreutvikle Hærens evne til å virke sammen med nære allierte. Multinasjonalitet er som diskutert en utfordring for interoperabilitet og militær effektivitet. Det er imidlertid intet alternativ

til multinasjonalt samarbeid for å kunne forsvare Baltikum – eller Norge.

Trening, øving og operasjoner med allierte over tid gir mulighet til å utvikle en felles forståelse av situasjon og oppdrag; samkjøre handlemåter som stabsrutiner, TTP-er og operasjonsmønstre; få kjennskap til og kunne ta høyde for kulturelle forskjeller; og generelt erfare hva som fungerer og ikke fungerer – samt teste nye løsninger for å forbedre samvirket i multinasjonale forband.

På et overgripende plan bidrar erfaringene fra eFP til en mental dreining i alliansen fra krisehåndteringsoperasjoner “out of area” til den kollektive forsvarsoppgaven “in area”. Mer enn ti år med Afghanistan som fremste fokus og viktigste operasjonsteater preger fremdeles alliansen på nær sagt alle områder og utgjør det felles referansepunktet for de fleste av dagens militære sjefer i de allierte kommandolinjene. Operasjoner for å ivareta den kollektive forsvarsoppgaven i en nord-europeisk kontekst, stiller andre krav. Det gjelder alt fra motstander, klima og topografi til rettslige rammer.

Selv med en uttalt dreining av oppmerksomheten i retning kollektivt forsvar og avskrekking, er det først når man har et konkret prosjekt at det blir fart på dreiningen. Det er utvilsomt slik at eFP bidrar til å utvikle felles kunnskap om og forståelse av hva som kreves for kollektivt forsvar av eget territorium, og dette er helt sentralt for Norge. Denne mentale dreiningen er også nødvendig for det norske forsvaret, tatt i betraktning at engasjementet i Afghanistan i realiteten var hovedprioritet i veldig mange år.

På den praktiske siden får allierte gjennom eFP verdifulle og felles erfaringer om hva som kreves for kollektivt forsvar på viktige områder som planverk og logistikk; kommando og kontroll; organisasjon og utstyr; og taktisk og stridsteknisk kompetanse. For Norge og Forsvaret har dette overføringsverdi til den nasjonale forsvarsoppgaven, som bare kan løses i en alliert ramme.

For Forsvaret har deltakelsen ytterligere positive sider. Den tilfører nyttige erfaringer til øvelse Trident Juncture 2018 om vertlandsstøtterollen og generelt til eget





planverk for operasjoner i Norge og allierte forsterkninger. Den gir anledning til å trene og øve på kjerneferdigheter i et nytt terreng og område, med liknende oppdrag som for hjemlige beredskapsoppgaver. Det er verdt å merke seg at de norske soldatene i Litauen har brukt det samme hovedmateriellet som de anvender i Norge. Eksempelvis har de for første gang i en internasjonal operasjon vært deployert med stridsvogner.

Dette skiller seg fra norske hovedbidrag til NATOs ISAF-operasjon, hvor mantraet om "samme avdelinger ute som hjemme" for å sikre mest mulig overføringsverdi, i liten grad ble fulgt i praksis (det er for eksempel ingen "PRT" eller "OMLT" i norsk styrkestruktur – dette var rent oppdragsorganiserte avdelinger). Så langt er inntrykket at deltakelsen gir gode muligheter for relevant trening og at avdelingene kommer hjem med økt operativ evne.

Endelig bør det nevnes at deltakelsen har gitt Hæren mulighet til å demonstrere relevant kapasitet og dyktighet. Det bidrar til status og anseelse blant allierte og gjør det mer attraktivt å samarbeide med norske soldater. Det bidrar også til å synliggjøre at selv en liten hær kan ha en viktig strategisk funksjon, noe som kan komme godt med for Hæren i kampen om ressursene på hjemmebane. Det styrker rasjonale også for denne mest pressede forsvarsgrenen.

## TILSTEDEVÆRELSE MED GEVINSTER OG UTFORDRINGER

Alliansens eFP er nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig, for troverdig avskrekking mot Russland. Det forsterkede fremskutte nærværet har først og fremst en snubletrådsfunksjon som russerne må ta hensyn til i sine strategiske vurderinger. Dersom russerne tar i bruk ukonvensjonelle virkemidler, vil imidlertid eFP ha en begrenset funksjon ut over å symbolisere alliansesolidaritet med Baltikum og Polen.

Det er også gjenstående utfordringer i et konvensjonelt scenario. Spesielt krevende er risikoen for at forsterkninger vil komme for sent og for smått. Dette handler om politiske beslutningsprosesser og logistiske og legale

utfordringer. Kjente problemer knyttet til interoperabilitet i multinasjonale styrker, gjør seg også gjeldende, og kommandokjeden er kompleks med tanke på prinsippet om "unity of command". På veien videre bør alliansen fremfor alt prioritere utbedringer på disse områdene.

Selv om det finnes klare svakheter som må utbedres og eFP alene ikke er tilstrekkelig, er det ikke grunnlag for å si at snubletråden mangler troverdighet og ikke bidrar til avskrekking. Til dette kommer at tilstedeværelsen i seg selv uansett sender et tydelig signal om alliert samhold, og det er avgjørende viktig.

For Norge gir deltakelsen klare sikkerhetspolitiske og operative gevinster. Norske bidrag til eFP støtter opp under alliansesolidariteten og NATOs tilpasning til den kollektive forsvarsoppgaven, gir god læring for Forsvaret og ikke minst mulighet til å videreutvikle evnen til å operere sammen med viktige allierte. Det er altså mye å tjene på å delta videre, men det er ressurskrevende og må vurderes opp mot nasjonale behov og allierte prioriteringer.

Det er et spørsmål hvordan eventuell videre norsk eFP-innsats best kan innrettes. Hva er mest hensiktsmessig av å bygge på eksisterende samarbeid eller å skifte spor og bidra under amerikansk eller britisk ledelse? Hvordan kan Norge få til å stille vesentlige bidrag og samtidig spre både belastning og gode erfaringer på flere miljøer? For sistnevnte bør Norge ha en langsiktig plan for deltakelsen, selv om ad hoc-pregede bidrag kan stimulere fleksibilitet og handlekraft.

God tid fra den politiske beslutningen tas til den gjennomføres, gir bedre mulighet for å stille bidrag som monner og er kostnads-effektive. Det gir også bedre samsvar mellom organisasjon ute og hjemme. Det legger igjen bedre til rette for overføring av lærdommer og for at større deler av Hæren, inkludert vernepliktsbaserte avdelinger, kan involveres og høste relevant treningsutbytte.



**FORSLAG TIL VIDERE LESNING OM eFP**

**ALLERS, ROBIN.**

2017. "Modern deterrence? NATO's Enhanced Forward Presence on the eastern flank". I *NATO and Collective Defence in the 21st Century*, redigert av Karsten Friis. Routledge.

**BINNENDIJK, HANS OG ANIKA BINNENDIJK.**

2017. ["Deterring the unthinkable: NATO's role along the Eastern flank"](#). *DefenseNews*, november.

**DENI, JOHN R.**

2017. ["Enhancing NATO's Forward Presence"](#). *Carnegie Europe*, april.

**LAPO, AMANDA OG MONTY D'INVERNO.**

2017. ["NATO's Enhanced Forward Presence: reassurance and deterrence"](#). *IISS*, februar.

**LUIK, JÜRI OG HENRIK PRAKS.**

2017. ["Boosting the Deterrent Effect of Allied Enhanced Forward Presence"](#). ICDS Policy Paper, mai.

**RINGSMOSE, JENS OG STEN RYNNING.**

2017. "Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia". *Survival* (59) 3.

**ZAPFE, MARTIN.**

2017. "Deterrence from the Ground Up: Understanding NATO's Enhanced Forward Presence". *Survival* (59) 3.



## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

## INSTITUTT FOR FORSVARSStudIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Kongens gate 4  
Postboks 890 Sentrum  
0104 OSLO  
E-post: [info@ifs.mil.no](mailto:info@ifs.mil.no)  
[ifs.forsvaret.no](http://ifs.forsvaret.no)

## OM FORFATTERNE

**Kjell Inge Bjerga** er direktør ved IFS og professor i historie.

**Ida Maria Oma** er førsteamanuensis ved IFS og PhD i statsvitenskap.

## SECURITY AND DEFENCE IN NORTHERN EUROPE (SNE)

SNE er et forskningsprogram ved IFS i perioden 2013–2018 som utforsker muligheter og utfordringer for sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Nord-Europa.

SNE finansieres av Forsvarsdepartementet og gjennomføres i samarbeid med internasjonale partnere.

Programmet organiserer åpne seminarer og workshops med ekspertmiljøer, og publiserer forskningsbaserte studier, analyser og kommentarer.

### SNE-PROGRAMMET PÅ INTERNETT

<https://forsvaret.no/ifs/Forskning/Security-and-Defence-in-Northern-Europe>

Forsidefoto: Stridsvognen kjører gjennom skogen i Litauen. Fotograf: Aleksander Hage.

Kilde: Forsvarets mediearkiv

